《佛山市河涌水污染防治条例（草案）》

起草说明

为进一步保护和改善我市水环境，防治河涌污染，保护水生态，推进我市生态文明建设，根据市人大常委会立法计划，市生态环境局依据相关上位法，深入调查研究，学习借鉴其它城市立法经验，总结提炼我市主要做法，结合实际，编制了《佛山市河涌水污染防治条例（草案）》，现将有关起草情况说明如下：

1. 关于制定《条例》的必要性

生态文明建设是我国“五位一体”治国方略的重要组成部分，党的十九大报告中指出，加快生态文明体制改革，要着力解决突出环境问题，加快推进水污染防治。2017年6月，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议修正了《中华人民共和国水污染防治法》，2019年，广东省人大常委会将《广东省水污染防治条例》纳入立法计划，国家和省级层面将水污染防治工作纳入法制化轨道，依法依规推动解决水环境突出问题。

我市地处珠江三角洲中部河网区，西、北江分流的各水道贯穿其中，河流纵横交错，形成密布水网。据统计，全市行政辖区内河涌3000多条，总长超5000公里。长期以来，西北江作为主要的供水通道，水质长年稳定达标，我市水污染防治主要问题体现在内河涌上。随着我市经济社会的迅速发展，区域性、流域性水环境问题日益突出，水污染防治形势依然严峻。我市有必要通过立法推动河涌水污染防治法定职责落实、补齐生活污染治理短板、解决农业农村污染防治薄弱等突出问题，为打好水污染防治攻坚战提供坚实的法律保障。鉴于国家和省现有的关于水污染防治的法律法规主要聚焦于大江大河的污染防治，我市此次立法结合地方实际情况，主要针对我市内河涌水污染防治。

1. 关于制定《条例》的可行性

（一）《条例》在我市的立法权限内。《中华人民共和国立法法》第七十二条规定：设区的市人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。这是《条例》立法的先决条件。

（二）有现行法律法规和管理经验作为立法基础。现行的水污染防治依据的主要法律是《环境保护法》《水污染防治法》《广东省环境保护条例》《广东省西江水系水质保护条例》等，省级层面的水污染防治专项条例《广东省水污染防治条例》目前正开展立法工作，均为我市水污染防治地方立法提供了纲领性指引。同时，近年来我市先后在环境保护“党政同责、一岗双责”责任制、全面推行河长制湖长制工作、排污权交易、企业环境信用评价、环境保护联动执法、企业污水治理设施规范化整治、分散式生活污水处理设施建设管理、产业保护区、城市蓝线划定规划等方面出台了一系列文件，在河涌水污染防治中发挥了较好作用，取得了明显成效，可通过立法形式予以固化。

1. 关于主要依据和参考

（一）主要依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国河道管理条例》；

（二）重点参照《广东省环境保护条例》、《广东省西江水系水质保护条例》、《广东省水污染防治条例（草案送审稿）》、《城镇排水与污水处理条例》、《排污许可管理办法》、《水污染防治行动计划》、《关于全面推行河长制的意见》、《浙江省水污染防治条例》等法规和文件；

（三）主要借鉴《金华市水环境保护条例》《合肥市水环境保护条例》等地方性法规、规章。

1. 关于《条例》起草的过程

2015年7月，原市环境保护局成立立法起草工作小组，并委托技术单位承担立法准备和起草工作。工作小组、技术单位先后到五区进行实地调研，并与各区、镇环保部门有关人员座谈交流立法需求和意见；同年8月中旬，工作小组到合肥、无锡、宁波等地开展调研学习；2015年8月，完成《条例》（草案初稿）。为与上位法充分对接，顺应水污染防治新形势新要求新任务，形成操作性强的、具有佛山特色的地方性法规，2019年以来，工作小组不断吸纳《中华人民共和国水污染防治法》《土壤污染防治法》《广东省水污染防治条例（草案送审稿）》及其他省市新的立法经验，结合国家、省、市机构改革方案及我市各部门职能配置、内设机构和人员编制规定，形成《条例》（征求意见稿），先后三次征求局内各科室、各区人民政府、市有关单位意见，形成《佛山市河涌水污染防治条例（草案）》（专家论证稿）；市生态环境局于9月5日组织专家学者、相关部门、社会组织代表、行业代表召开立法论证会，听取多方意见建议并进一步修改完善；9月25日至10月14日，市生态环境局通过市政府门户网站和局门户网站向公众征求对《佛山市河涌水污染防治条例（草案）》（征求意见稿）的意见，公告有效期内并无收到相关意见。

五、关于《条例》的主要内容

《条例》共五章五十五条，包括第一章总则、第二章监督管理、第三章水污染防治措施、第四章法律责任、第五章附则。**第一章总则**，主要阐述立法宗旨、适用范围、工作原则等总体上的规定，以及明确市、区、镇（街道）三级政府以及村（居）的有关职责和义务，生态环境部门以及其他负有河涌污染防治职责部门的分工；**第二章监督管理**，主要是明确河涌水污染防治的监督管理等制度性措施，包括水质标准、总量控制、排污许可制度、排污权交易制度、排水许可制度、入河排污口设置要求、环境监测制度、环境污染公共监测预警机制、蓝线管控、企事业单位信息公开制度、环境影响评价制度、联防联治等内容；**第三章水污染防治措施**，主要明确河涌水污染防治具体措施，主要包括防治工业污染防治、生活污染防治、农村面源污染防治、畜禽养殖及水产养殖污染防治等；**第四章法律责任**，明确针对违反或者没有落实防治措施而设定的法律责任或承担的法律后果以及政府部门及其工作人员不履职或者履职不到位的追责规定；**第五章附则**：条例施行的时间规定。

六、关于重要事项的说明

（一）聚焦河涌水污染防治

鉴于《水污染防治法》等上位法对饮用水源保护有严格的法律规定，《条例》围绕佛山水污染防治的重点聚集河涌水环境治理，未设饮用水源保护专篇。

（二）压实河涌水污染防治职责

水污染防治是系统性工程，针对当前我市水污染防治职责模糊不清、机制体制不畅等问题，结合国家、省、市机构改革方案及我市各部门职能配置、內设机构和人员编制规定，考虑佛山实际工作情况，《条例》明确各级政府职责（第四条），提出村（居）委会及相关受益方的环保责任（第八条）。同时，固化环境保护委员会、河长制工作领导小组职责（第五、六条），细化生态环境及有关主管部门的水污染防治监督职责（第七条），构建属地政府负责、部门齐抓共管、社会全面参与的全市统一的水污染防治体制机制。《条例》创新性提出村（居）委会及相关受益方的环保责任，主要考虑管网建设、河涌清淤、分散式污水处理设施等需要村（居）委会提供用地或者协调配合，但实际工作过程中部分村（居）委会未能从有利于改善河涌水环境方面落实用地，或者提供的地块不理想，或者提出其他要求、人为造成建设运营成本增加。因此，有必要通过地方立法，明确村（居）民委员会的河涌污染防治职责。

（三）固化健全监督管理制度

《条例》综合考虑我市已实施文件的成效，固化了几项好的制度，包括区排污权有偿使用和交易制度（第十八条）、蓝线管控要求（第二十四条）、环境信用评价制度（第二十六条）。为适应企业信息公开工作要求，《条例》提出生态环境主管部门建设企业事业单位环境信息公开平台，企业按要求公开建设项目环境影响评价及其他环境保护行政许可、环境保护设施自主验收报告及运行、突发环境事件应急预案等环境信息、有毒有害水污染物信息（第二十五条）。

（四）明确水污染防治措施

针对当前我市企业偷排、超标排放问题未能有效遏制、生活污染依然严重、农业农村污染防治仍然薄弱等问题，《条例》明确河涌水污染防治的具体措施，并结合佛山实际提出具有地方特色的做法。

**一是严控工业污染。**结合我市产业保护区划定工作，《条例》要求各区加强产业用地保护，引导工业企业进驻工业集聚区（第二十八条）；针对市级生态环境督察期间发现的工业集聚区、尤其是村级工业区生活污水直排问题，《条例》创新性要求工业集聚区工业废水、生活污水实施分类收集、分质处理、应收尽收，同时，明确“工业集聚区管理机构、所有方、出租方”的主体责任，解决我市部分村级工业区存在的只管收租不管污染治理问题（第二十九条）；针对部分企业排污管网隐蔽性强、管网走向不明，监管难度大的突出问题，我市先后印发《佛山市企业污水治理设施规范化整治工作方案》和《关于全面推进工业企业污水排放口及给排水系统规范化管理通知》，明确企业对排水系统、排放口实施规范化改造的义务，企业排水系统、排放口情况与排污许可证、排水许可证对接，在总结经验基础上，《条例》提出企业废水收集、处理和排放管道明管化、清晰化标识要求，以便加强日常监管（第三十条）；

**二是防治生活污染。**2020年基本实现城乡污水收集处理全覆盖已经纳入我市落实省委“1+1+9”工作部署的重点项目，为抓好贯彻落实，《条例》明确提出我市生活污水处理以污水处理厂集中处理为主、分散式处理为铺的思路，逐步实现全市生活污水处理全覆盖（第三十二条）；同时，《条例》要求城镇生活污水处理厂配套管网未能覆盖的村（居）、居民小区、商业区、学校、酒店宾馆和旅游景区等单位或者个体工商户应建设分散式生活污水处理设施，并明确“对村（居）生活污水实行统一规划、统一建设、统一管理，各级人民政府应落实建设及运维资金”，从根本上避免分散式生活污水处理设施“重建设、轻管理”问题（第三十三条）；

**三是整治农业污染。**为更好地推动畜禽养殖污染防治，《条例》明确畜禽养殖场应当采取有效的污染防治措施（第三十五条）。针对水产养殖问题，提出水产养殖三区划定（第三十六条）。同时，全市有水产养殖面积53万亩，产值124亿元，占全省水产品总产值的10%和全省淡水养殖总产值的20%，但我市规模化水产养殖量少，尾水基本处于无控制状态，每年在枯水期集中换水，影响河涌水质，《条例》提出要求采取有效措施，建设养殖尾水处理设施，采取物理、生物方法进行生态化处理，实现水产养殖尾水达标排放或者资源化利用，避免直接排放到周边水域（第三十七条）。

**四是开展河道整治。**为解决基层提出的清淤淤泥处置缺乏实质性指引问题，提出河道清淤淤泥须经检测并按照“减量化、稳定化、无害化和资源化”原则进行安全处理处置（第四十三条）。

（五）明确法律责任

针对各种违法条例的具体行为设置了监管主体和行政相对人的相应法律责任。设定法律责任时，严格遵从上位法的有关规定，并充分考虑违法具体情形和实际执法效率，确定相应罚则。对于上位法未有规定罚则的情形，如违反水产养殖禁养规定的责任（第五十四条），结合实际合理创设处罚规定。

1. 关于意见采纳情况
2. **市直有关单位及各区政府意见。**专家论证前的第三次征求意见共收到反馈意见10条（市直6条，各区4条），其中采纳1条，部分采纳3条，未采纳6条。
3. **公众意见。**2019年9月25日至2019年10月14日在佛山市人民政府门户网站市生态环境局通过市政府门户网站和佛山市生态环境局网站向公众征求意见，公示有效期内并无收到相关反馈意见。